

## 「四全総」と日本海沿岸地域

### ——地方都市の活性化——

金 崎 肇

#### 1. まえがき

地方の時代という言葉が使われて久しい。戦後、国土総合開発法に始ったわが国の「国土作り」——国土再編成は、「物の生産」という点では成功し、加えて高度経済成長政策を推進した結果、世界有数の経済大国になったことで証明されるであろう。

同法に基いて、全国総合開発計画(「全総」と呼ばれる)が策定されて生産基盤の確立が推進され、次の「新全総」によって、ネットワーク方式を理念とした多くの開発計画が実施された。この結果が、「生産された物」の国際競争力の優位となり、予想以上の貿易(特に輸出の)拡大となり、二度のオイル・ショックをも旨く切抜け、世界的な大不況に見舞れたにも拘らず、わが国のみが依然として輸出超過を続け、かつて大騒ぎをした500億ドルの“オイル・ダラー”に匹敵する外貨保有国になった。外貨不足に悩む諸外国から反撥を買う様になったのは蓋し当然であろう。

今日の世界的な貿易摩擦や紛争は、“総てが日本の貿易黒字にあり、日本は非関税障壁をめぐらせて輸入を制限し、官民一体になって輸出優先の政策をとっている”との非難の大合唱が始り、日本のアンフェアなやり方を直させるには、唯、貿易分野に関し、日本からの輸入に各種の制限を設けて対抗するだけでは足りず、漁業の200浬問題や捕鯨禁止に始る各種の漁業上のしめつけ、その他、もろもろの経済上の圧迫のみで満足せず、終には“内需拡大政策を実行せよ”と、内政干渉とさえ思われることまで主張するようになった。

外圧には弱いわが国の政治は、このため急遽、内需拡大の為の政策をデッチ上げ、破綻寸前の国家財政の中で、公共投資の予算を増大しようとさえしている。

次いで「三全総」を見直し、21世紀へ向けての新しい国土造りは58年頃からその計画——「四全総」の策定が始り、59年11月にはその「中間報告」が刊行されているが、当時は、今日の様な“外圧”や“円高不況”の現実はそれ程強烈ではなかったから、かなりのんびりした背景だったといえる。その本題「日本、21世紀への展望」につけた副題、「——国土空間の新しい未来像を求めて——」のとうり、21世紀の国際社会の中であり得べき日本の姿を画いている。

要するに戦後40年余かけて作り上げた国土を、新しい技術、国際社会の中で生きてゆく一つの国、その国の中で国民は高い生活水準を維持した——そうした国土に新しく作り直さねばならないと提言している訳である。

「全総計画」が生産基盤の確立をスローガンとし、次の「新全総」はネットワークの達成を、「三全総」は、いささか迫力がなかったが、「地方の時代」を強調し、「定住圏構想」を打出した。その流れの中で、今回策定中の「四全総」なるものは、前記の中間報告や2、3断片的に伝えられる構想では「広域交流圏」という言葉が使われ出し、どうやらこれがスローガンになりそうである。

#### 2. 中央と地方—過密と過疎の問題—

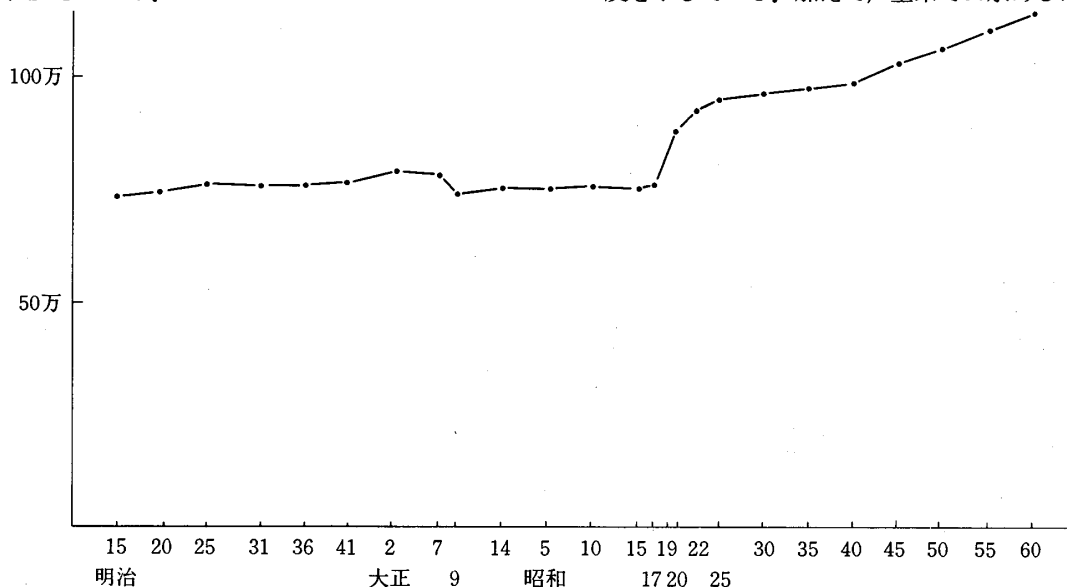
戦後、上述した様な総合開発計画が実施され、わが国は経済の高度成長政策のもと、いわゆる「経済

大国」になったことは紛れもない事実ではあるが、一方、各種の歪みも顕在化した。例えば人口の動きのみに焦点を当てても、昭和35年以降の20年余りの間、いわゆる地方の人口の過疎化は急速で、三大都市圏の人口は総人口の80%を越える迄に集中した。人口の地方への分散——職（生産）と住の近接を目指し、鳴物入りでP.R.した「新産都市計画」にしても、その時併せて作成された、大隅半島、むつ小川原、苫小牧等の大工業地帯開発造成計画にしても、計画通りにはいかず、大分、水島（岡山）の両新産都市が優等生で、富山は準優等生と云われている程度の進捗である。中央政府の意図とは違って、経済活動や生産活動の動きは、「東海道メガロポリス」への集中から、その縁辺近接地区へ拡大し、「太平洋ベルト地帯」へと開発してしまったのである。その結果、人口でみれば昭和55～60年の総人口の増加率は4.6%であるが、三大都市圏の人口（便宜上、府県単位で考えて、東京、神奈川、埼玉、千葉、愛知、岐阜、三重、大阪、京都、兵庫の10府県）は依然として全国平均を上廻る4.9%であり、それ以外の地方の合計は4.3%に留まっている。つまり、地方は相対的に人口が減少している。

さらに、その前の5年間（50～55年）でみると、前者（55～60年）が10.3%、地方は4.3%であったから、その後、人口のUターンや地方定住が叫ばれたにも拘らず、さ程、大都市圏への人口集中は止まってはいないことがわかるであろう。しかし、この地方でも、少しミクロにみれば、全国的な傾向と同様、都市への人口集中——都市化は進んでおり、都市部の人口増加は5.2%と、総人口の増加率以上の高率である。つまり、地方は地方なりに、県庁所在地のような地方都市を中心として“都市化”が進んでいるからである。

筆者の住む石川県は、明治以来、他の日本海沿岸諸県と同様人口の増加が殆どない人口停滞県の一つである。今度の戦中戦後の異常な増加時期を除くと、戦後は、26年頃より再び停滞的になった。最近は稍々この増加率が微増して来たといっても、全国人口の増加率よりは遙かに小さいので、相対的にはやはり人口減少地域と云ってよいであろう。

しかし、県都金沢市の人口増加率はかなり高く、しかも県の人口の40%以上の高い集中度を示している。加えて、全県で50余ある市



町村の中に於て、人口増加を示すのは金沢市に隣接する、野々市町、内灘町及び松任市と加賀市の市町村に過ぎない。他はいずれも人口が減少しているのである。

このような傾向の中にあつて、輪島市や七尾市といった能登地方の「市」では、市街地周辺の農村地帯は人口減、市街地人口は増加し、トータルでは人口減という傾向で、いわば“ミニ都市化”がみられることである。

都市化は世界的な傾向で、20世紀は「都市の時代」ともいわれるようにわが国でも大は百万都市の都市化から、小は地方のかかる“ミニ都市化”まで、人口の流れは“人口の地方分散”、“地方の定住促進”という中央政府の考え方とは、依然として逆の方向を示しているのは聊か皮肉である。

### 3. 地方都市の活性化

度々述べた様に、それなら、地方に人口を還流させたり、流出を防ぐ政策を強力に推進すべきという課題がクローズ・アップするであろうが、果してそれは可能か否か。その為には、地方都市の活性化をはかるにはどうしたらよいかという問題が解決されねばならない。つまり、地方にも生活手段（所得の得られる）の場がなければならぬし、さらに“文化”を享受し得る場がやはり必要である。「新産都市」計画は主として前者を、「定住圏」構想は主として後者に重点をおいて両者を意図したにも拘らず、必ずしも成功しなかった理由が、“地方都市の活性化は如何に困難であるか”をよく証明している。しかし、国土の有効且合理的な利用、国民経済の立場からは、この種の努力は、やはり今後共続けられねばならぬ

であろう。

ここに一つの大胆な試みと提言が為された。総合開発機構：<sup>(注)</sup>NIRAが特定課題研究の助成を全国のシンク・タンクの集りであるシンクタンク協議会と連絡をとり“地方都市の活性化の方策”と題する研究が公募され、そのうち39機関（首都圏の4都県のシンク・タンクは対象外で、全国で約90機関あるうち）が助成の対象となった。

この成果は、既に要約とコメントが「NIRA」61年8月号に掲載されているし、部厚い報告書（全文収録）も刊行されている。今回、こゝで取上げられた都市は、100万都市の札幌から、人口5万人以下の熱海、新宮、龍野、大洲に到るまでの34都市であり、その分布はほぼ全国的であるが、どちらかといえば比較的小都市が多く、人口増加が停滞の乃至は減少気味の、15万以下の都市が大半を占めている。日本海沿岸地方では、金沢、加賀、小樽が含まれている。

これ等の諸都市の活性化をはかる為に考えられた方策は、第1次産業から第3次産業にまで広汎に亘っている。従来から、役所主導型で、この種の“振興計画”は何回か繰返されてはいるが、こゝに集った諸計画は、どちらかといえば、その様な既成概念に捉われぬものが多い。

例えば、第1次産業でいえば、役所主導型の“農林漁業振興策”で云われるような考え方に、アルファーが加えられ、「1.5次産業」的な発想なのである。国際研究センターのような、国際的な結びつきを通じて農村の活性化をはかろうとするもの、農村と都市の交流でも、単に農産品の都市への直売といった交流のみではなく、都市の住民のリクリエーション

#### (注)

総合開発機構法という法律に基いて設置された半官半民の団体で、いわば、政府の、この方面のシンク・タンクである。政界、財界、学界の協力を得てこの種の調査研究を行って、多くの成果がある。又、全国各地にあるシンク・タンクで組織するシンク・タンク協議会の頂点にもあるもので、今回の様な研究助成も行われているし、定期的、不定期を含めて多くの成果が公刊されている。

の場を提供するといった考え方である。

第2次産業に関しては、やはり、従来のようにわが国の経済発展を担った“重、厚、長、大”といった部門から、“軽、薄、短、小”の生産、つまりハイテク部門やバイオの部門に重点が移った事になり、現存の技術の蓄積や資源の見直しを含めたり、伝統工芸の技術を生かしたりするもの、例えば造船業の技術を活用し、ヨットや小型レジャー船の生産といったものである。やはり、「2.5次産業」的なものを目指している。

第3次産業は、主としてユニークなショッピングセンターの創出といったものが中心である。

しかし、経済の安定成長への移行という時代の流れを反映すれば、前述の様な、生産を中心とした方策では、地方の中小都市の活性化ははかられぬのは当然で、地域の文化、教育、福祉、都市環境、国際化といった部門と密接な関連があることは当然であり、この方面に於ても、幾多の提言が為されているのである。すなわち、1次産業は、「1.5次産業」、2次産業は「2.5次」、3次は「3.5次」とも云える産業へ脱皮し、「高度化」せねばならぬことを提言しており、しかもかなり実現可能な提言を具体的にのべている点が特徴である。

これ等を分類してみると、

- (1)ふるさとの見直し——内を見つめたまちづくり
- (2)暮らし易いまちづくり
- (3)伝統工芸を中心としたまちづくり
- (4)時代を先取りしたまちづくり
- (5)それぞれの都市のアイデンティティを目指すまちづくり

といったことになろう。

シンク・タンク協議会のメンバーが考え出した提言であるから、いづれもすばらしいアイデアであり、具体性はあるが、この様な提言をいざ実際の場に移す方策になると、そのリーダーシップは誰がと

るか、住民のコンセンサスを得るにはどうするか、財政上の問題はどうか等の、問題は多いであろうが、これ等の論文に共通していえることは、住民を含めた自治体自らの力で先ず立ち上がることを強調している点である。

この方策を実行するためには、極めて簡単に云えば、プラスの面とマイナス面が生ずるが、このギャップをどう埋めるかという点であろう。前者は、建設的で、明るい将来が実現する面であり、後者は既存のものの潰廃、住民の負担になるものである。住民のコンセンサスを得つつ、この様な「損得」をどう処理してゆくかは、いつに懸って自治体のトップのリーダーシップにあると思われる。つまり「内発型の開発」を強調している点が共通している。

然しながら、わが国の都市開発、都市計画の伝統的考え方は、どちらかと云えば、中央政府の主導型であり、中央の補助金政策が中心で、地方の自助努力に基いた「内発的」なものではない。前述して来た「全総計画」から「三全総」に到るまで、国の基本政策に沿い、このマスタープランの中で、地方は何とか少しずつ彌縫的に開発計画を実施して来たに過ぎず、言葉は悪いが、万事が“たかり”（国の補助や援助を当てにする）の風習に慣れて来たので、今更、「民活」中心といわれても古い発想を180度転換することは容易ではない。

この様な大きい流れの中にあって、一部の地方ではあるが、“村おこし運動”として立ち上がった大分県のような例に刺激されて各地で“内発型”の開発振興計画が始ったのはわが国の開発計画の歴史の中で特記してよいことだと思う。

大分県の場合は、知事のリーダーシップが良かったかも知れず、タイミングもよかったことがかなり成功を収めた理由として挙げられるかも知れぬが、例えば石川県のように、農協が首唱して“一村一品運動”と同様の“一農協一品運動”を展開したのは良かったが、

新聞報道によれば、“……をやりたいと思うので、何分県の援助と補助をお願いしたい”という条件がついていた。これでは先ず立ち上げれば、行政の補助は後からついて来るというこの種の運動の本来の方策とは逆であり、補助がなければ立ち上がらぬでは、“民活”の流れに沿った“内発型”の自助努力とはいえない。

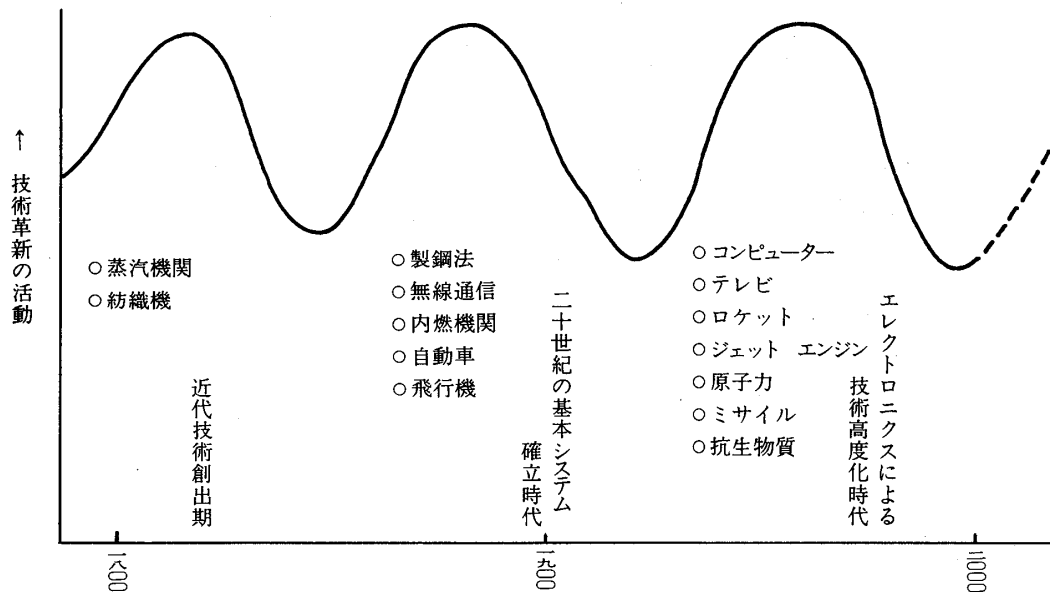
この例でもわかる如く、多くの地方に於ては、この様な、従来の慣行から容易に抜け切ることが出来ないのである。

#### 4. 新しい情勢下における大都市圏の拡大と地方

最近、自治省がまとめた全国の「市町村における地域政策の動向」は、各都道府県の市町村について、夫々開発というか、地域政策の動向を「その基本姿勢」と、「当面する市町村政の課題とその対応策」との二項目にまとめたものであるが「厳しい財政事情の中で、住民の高質・多様化するニーズに対応する為、21世紀をめざした長期展望の中で……」という前文から始って、政策の推進項目も、生活環境、社会福祉、保健医療、環境保全、産業振興、教育・文

化・スポーツと、その分野についてまで、総てが驚く程類似している。項目の県名を除くと、全く区別がつかぬ程類似し、日頃強く言われている“独自性”など全くみられぬといってよい。恐るべき標準化ともいえる。“内発型”の開発計画や振興計画が強調され、いわゆる“民活”で大いにやろうという大きい流れが出て来た中にあり、依然として、余りにも“政活”——行政主導型であるのは、どうしたことであろうか。

一方、最近のわが国をめぐる経済情勢は、“円高”（本当は“ドル安”といった方が良いが）という外圧に象徴されるように、否応なくわが国の経済構造の変革を迫っている。これは、産業革命以来、間歇的に起った新技術の発明や進歩、開発により、農業社会→工業社会→脱工業社会（情報化社会と呼んでも良いが）という大きい流れを背景とし、同時に“国際化”という大波がわが国にも押しよせていることも大きな原因であろう。“円高デフレ”とばかり騒いでいて、“円高メリット”を同じ位に大きく叫ばないわが国の世論は、いささか妙なものだが、“円高デフレ”と“その対策”を求める大合唱（これも前述の



第2図 技術革新の波行性

第一次産業革命以来、何か画期的な発明、技術の進歩により社会は急速に変わり、又、しばらく停滞気味になる。この傾向からすれば、近い将来は21世紀に向けて、エレクトロニクスによる高度化された情報社会に向って上り坂になると見られるであろう。

“たかり”と同類である)をしているうちに、日本は世界の袋叩きにあわねば幸いである。これは世界的なトレンドに逆っている方向といえるであろうから。

この為か、三大都市圏と称されて来た東京、大阪、名古屋の都市機能は、次第に差が出来、今や東京圏が独走し始めたのである。

「新全総」では、この三大都市圏を一応対等の形で図に書き、それを一括して中核地域とし、両隣りに近接地域、更にその外側に遠隔地域を設定していたが、今や、この中核地域は三つの円を含むのではなく、極端に言えば、首都圏を中心とし、その外側に中核地域を設定すべき同心円的な構図となったとさえ言えそうである。

この様に首都圏が強力になり、拡大した理由はいろいろあろう。新幹線が「東北」と「上越」へと延び、自動車道も「関越」や「東北」が全通した為、従来、東京を中心に100km圏と考えられた首都圏が、今や、東北地方の南部から北信の大部分、山梨県、静岡県東部を含めた250～300km圏に拡大したという量的な側面と、東京が急速に世界の国際金融の中心の一つとして大きく飛躍——自由主義経済の中心といってもよい——して来たことも指摘出来そうである。

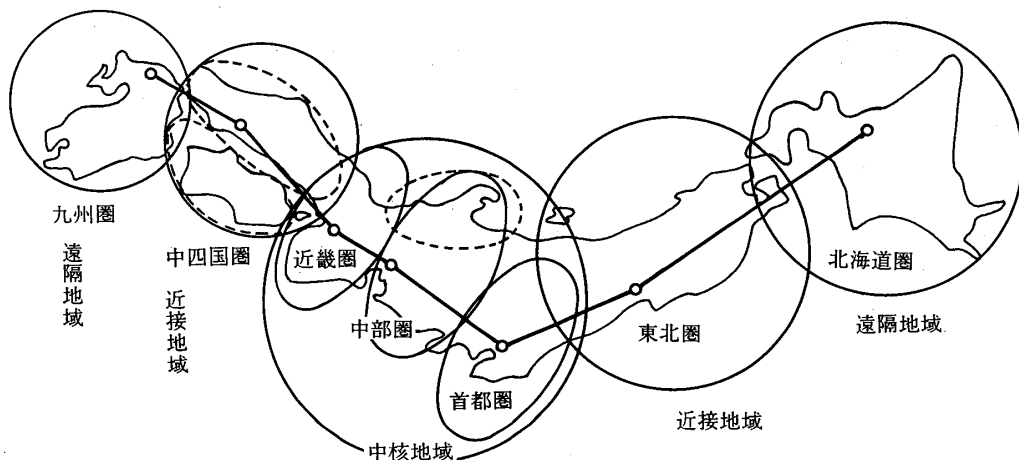
東京が国際金融や経済の中心の一つになり

つつあることは、東京の都心部（商業地区）の地価が最近になって異常に昂騰し出したことがそれを示していると言われている。先にはオイル・ダラーが流入したり、近くは香港から資本が続々と流入し始めたり、ヨーロッパからも資本や資金が大量に流れ込み始めたことが原因であるし、わが国の“金余り”現象の反映であるともいう。

このため、「新全総」の時代に考えていたような、100km圏の整備開発では追付けず、前述の様な300km圏に及ぶ拡大都市圏の整備、再開発を実施すべき時になったのである。

一方、各種の指標からみて、京阪神を中心とした近畿圏及び名古屋を中心とした中部圏は、国際金融や経済力でみる限り、その地位は相対的に低下して来たことは確かである。

こうした観点に立つと、新しい国土の構造はどのようなであろうか。「新全総」では、上述の様に三大都市圏を並列的に並べてそれを一括して中核地域とし、それに並列して、東西に近接地域と遠隔地域をおき、全体をネットワーク方式で連絡し合うという構造が理念とされていたが、来るべき21世紀の国土の構築は、好むと好まざるとに拘らず、東京を中心とした拡大都市圏を中核とし、同心円的、重層的なものに



第3図 「新全総」の画いた国土のデッサン

現状は、首都圏が拡大、東京を頂点とした中核地域も拡大してしまった。

ならざるを得ないのではなかろうかと思われる。

## 5. 日本海沿岸地域の活性化の可能性

わが国のような高密度社会といわれる地球上の小地域を、グローバルにみてどのような地域に構築するかは極めて困難な問題であろう。よく云われるように、21世紀に向けて、高齢化も進むし、わが国をめぐる国際情勢の予測をすることも困難である。加えて、豊かな国民生活を維持する社会は、どのような社会であるべきか、これを考えることも亦極めて困難であろうが、わが国は、丁度、過去30年に亘って作り上げた「工業社会」という今日みる国土と同様の意味に於て、来るべき30年——或は20年でもよし、40年でもよいが——に、どのような国土を作り上げるかという点は、好むと好まざるとに拘らず、実現せねばならぬ国民的課題なのである。

「新全総」で画かれた国土は、完全には実現しなかったが、振りかえると、各種の歪みを発生しつつも、首都圏は東京を中心に100キロ圏程度に考えられていたものが、今や250～300キロ圏を考えねばならぬ程拡大したし、「東海道メガロポリス」と称されていた、三大都市圏を結ぶ東西の带状地帯は更に拡大して「太平洋ベルト地帯」と呼ばれる地域となり、こゝにわが国の人口の80%余が集中し、生産も同様にこの地帯に集中し、東京がその頂点に立つに到った感がある。換言すれば、三大都市圏を並列的に包含した中核地域は、首都圏を中心とし、並列的ではなく同心円的に、或は重層的な構造に着々編成されつつあると云ってもよいのではなかろうか。

こうした現実の構造変化から、日本海沿岸地域をみるならば、北陸の富山県から新潟県は、この拡大首都圏に入ってしまうし、福井県から西の山陰地方は、相対的に経済の地盤沈下をし、近畿圏は活気を失いつつあるとは云っても、その圏内に包含された状態である。つまり山陰から北陸にかけての日本海沿岸地域の中央を占める部分は、従って、新しい重

層的な中核地の周辺部を占めるいわば縁辺の地域になってしまったと云ってよい。「新全総」で位置づけられた、北陸や、中国地方圏の独自性は既に極めて薄められた観がある。

こうした現実を踏まえて日本海沿岸地域の開発、拡大首都圏を中心とした中核地域から独自性を見出すにはどうしたら良いか。

元来、地域開発の理念として考えられた点は、地域格差の是正であり、国土の均衡ある発展であった。その為には大型プロジェクトの推進であり、住民の参加によるニーズの充足を考え、これを実現する為の資金の導入であった。しかし、現実には、上述の様なプロジェクト、つまり「開発テーマ」は喪失してしまった感があるし、住民の関心がこの種の問題から離れつつあるように見えるし、資金の調達とは極めて困難になった。してみると、残された選択は、地方独自の開発方式を掲げ、苦しいけれども内発型の道を進むか、それとも大都市圏の中に組込れてしまうかの二者択一となろう。いわゆるlow potentialの地域の開発はこのような選択の道しか残されていないように思われる。

裏日本と称される日本海沿岸地域は、こうした背景の中で、「四全総」の中では、どうやら余り光の当らぬ地域——勿論、計画自体の中に、その様な考え方を打出す筈はないが——になりそうな気がしてならない。「広域交流圏」の構想は、どう考えても、「新全総」が理念とした様な地域の並列的な考え方、つまり地方のレベル・アップをはかって国土の地域差を無くし、均衡ある発展をはかるという理念は、目下策定されている「四全総」では余り重視されず、東京を中心とした同心円の重層的な構造の国土に再編成してゆこうという考え方が支配的になったからである。